

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220824

Dossier : T-1957-19

Référence : 2022 CF 1223

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 24 août 2022

En présence de monsieur le juge Gleeson

ENTRE :

ALEXANDRU-IOAN BURLACU

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] M. Alexandru-Ioan Burlacu est un agent principal des programmes à l'Agence des services frontaliers du Canada [l'ASFC]. Il sollicite le contrôle judiciaire de la décision du 26 novembre 2019 par laquelle un délégué du ministre du Travail a refusé d'enquêter sur son refus de travailler en vertu du *Code canadien du travail*, LRC 1985, c L-2 [le Code].

[2] La demande est accueillie pour les motifs qui suivent.

II. Contexte

[3] En février 2019, M. Burlacu a déposé une plainte de violence au travail, dans laquelle il nommait comme agresseurs, entre autres, son directeur et son gestionnaire. En mars 2019, à son retour au travail après un congé de maladie, M. Burlacu a exercé un refus de travailler en vertu de l'article 128 du Code au motif que l'ASFC n'avait pas pris de mesures pour le protéger contre ceux qu'il avait nommés comme agresseurs dans sa plainte de violence au travail.

[4] Après avoir enquêté sur le refus de travailler (l'enquête de première étape, paragraphe 128(7.1) du Code), l'ASFC a conclu que la situation de M. Burlacu ne présentait aucun danger. M. Burlacu a ensuite recommencé à travailler sous l'autorité d'un nouveau gestionnaire, de sorte qu'il n'avait aucun lien hiérarchique avec le directeur nommé dans la plainte. Le comité de santé et de sécurité au travail a ensuite procédé à une enquête de deuxième étape et a confirmé la conclusion d'« absence de danger » tirée par suite de l'enquête de première étape (paragraphe 128(10) du Code).

[5] L'affaire a ensuite été renvoyée au Programme du travail. Le 16 avril 2019, un délégué du ministre du Travail a confirmé la conclusion d'« absence de danger ». M. Burlacu affirme que la plainte a été renvoyée à tort au Programme du travail puisqu'il était, à ce moment-là, retourné au travail. Il a obtenu gain de cause en appel devant le Tribunal de santé et de sécurité au travail (*Burlacu c Agence des services frontaliers du Canada*, 2021 TSSTC 4).

[6] En juin 2019, le directeur nommé dans la plainte de violence au travail a été affecté à un nouveau poste, dans le cadre duquel il supervisait le gestionnaire temporaire de M. Burlacu, de sorte qu'il faisait à nouveau partie de la chaîne de gestion de M. Burlacu. Il s'agissait du même lien hiérarchique qui existait lorsque M. Burlacu avait déposé sa plainte de violence au travail et exercé son refus de travailler.

[7] M. Burlacu déclare que des mesures avaient été prises au départ pour veiller à ce que le directeur ne supervise pas son travail. Cependant, ces mesures avaient par la suite été annulées, de sorte que le directeur était appelé à approuver une certaine partie de son travail.

[8] En septembre 2019, après un congé, M. Burlacu a déposé un deuxième avis de refus de travailler en vertu du Code. Dans l'avis, M. Burlacu alléguait que le fait de relever d'un gestionnaire qui était sous la supervision du directeur nommé dans sa plainte de violence au travail antérieure et de travailler dans un milieu de travail où l'employeur n'a pas mis en œuvre des mesures pour éliminer les contacts entre M. Burlacu et le directeur présentait une menace imminente pour sa santé mentale.

[9] Après le dépôt du deuxième avis, M. Burlacu déclare avoir eu la garantie que le directeur n'aurait aucun pouvoir décisionnel à son égard et que toute approbation de la haute direction relativement à son travail serait donnée par le vice-président. Les enquêtes de première et deuxième étape sur le deuxième refus de travailler ont suivi. Il a de nouveau été conclu que les conditions de travail de M. Burlacu ne présentaient aucun danger pour lui.

[10] En novembre 2019, une annonce a été faite selon laquelle le directeur assumerait les fonctions de vice-président par intérim pendant une courte période. M. Burlacu n'a pas été informé que des mesures seraient prises pour répondre à ses préoccupations pendant cette période.

[11] Le deuxième avis de refus de travailler a été renvoyé au ministre du Travail et, le 26 novembre 2019, le délégué du ministre a refusé d'enquêter sur le refus. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

III. La décision faisant l'objet du contrôle

[12] Le délégué du ministre a refusé d'enquêter sur le deuxième refus de travailler. Il a jugé que la question avait déjà été tranchée dans la décision du 16 avril 2019 et qu'il s'agissait d'un [TRADUCTION] « maintien » du refus « fondé sur la même question ». Il a conclu que les mesures antérieures demeuraient en place, de sorte que M. Burlacu n'avait aucun contact direct avec le directeur, et qu'il n'était plus fondé à refuser de travailler. Dans la partie pertinente de la décision, il est précisé ce qui suit :

[TRADUCTION]

Veillez prendre note qu'en application de l'alinéa 129(1)b) du *Code canadien du travail*, partie II (le Code), je suis d'avis que la question a déjà été tranchée par le Programme du travail et qu'il s'agit d'un maintien du refus fondé sur la même question. Les mesures antérieures demeurent en place. Ainsi, l'employé continue de n'avoir aucun contact direct avec le directeur.

Par conséquent, veuillez prendre note qu'en application du paragraphe 129(1.2) du Code, l'employé susmentionné n'est plus fondé, en vertu du paragraphe 128(15) du Code, à maintenir son refus d'accomplir les tâches liées à ce poste.

IV. Les questions en litige et la norme de contrôle

[13] Le défendeur ne conteste pas les questions à trancher. M. Burlacu soutient que le délégué du ministre : (1) a manqué aux principes d'équité procédurale, et (2) a rendu une décision déraisonnable. Il ajoute que, dans les circonstances, un verdict imposé est justifié, et il demande à la Cour d'ordonner qu'une enquête soit menée au titre de l'article 129 du Code.

[14] La décision du délégué du ministre est assujettie au contrôle selon la norme de la décision raisonnable, un type de contrôle empreint de déférence, mais néanmoins rigoureux (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 aux para 12-13, 75 et 85 [*Vavilov*]). Lorsqu'elle effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la Cour ne se demande pas quelle décision elle aurait rendue, mais s'intéresse plutôt à la décision effectivement rendue et juge si la décision dans son ensemble est transparente, intelligible et justifiée (*Vavilov*, aux para 15 et 83).

[15] Pour trancher les questions d'équité procédurale, la Cour doit décider si la procédure était équitable eu égard à l'ensemble des circonstances. Bien que cet exercice de révision soit particulièrement bien reflété dans la norme de la décision correcte, à proprement parler, aucune norme de contrôle n'est appliquée (*Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69 au para 54 [*CCP*]).

V. Analyse

A. *Il n'y a aucun manquement à l'équité procédurale*

[16] M. Burlacu fait valoir que le processus était inéquitable pour les raisons suivantes : (1) il n'a pas eu l'occasion de présenter des observations complètes avant que la décision soit rendue, (2) l'agent des affaires du travail aidant le délégué du ministre avait participé à l'enquête et à la décision sur le premier refus de travailler, ce qui donnait lieu à un conflit d'intérêts, et (3) il n'a pas eu la possibilité d'examiner certains documents préparés pour le délégué du ministre et fournis à ce dernier, et d'y répondre. De plus, il soutient que, puisqu'il n'avait pas le droit d'interjeter appel de la décision définitive selon laquelle le refus de travailler était frivole en application de l'alinéa 129(1)b) du Code, il avait droit à un degré élevé d'équité procédurale. Il estime que la menace imminente ou sérieuse pour sa santé à l'origine de son refus de travailler renforce ce point de vue.

[17] Le défendeur soutient qu'en l'espèce, l'obligation d'équité procédurale est minimale. Il fait valoir que, dans le cadre d'affaires analogues, les cours de justice ont conclu qu'à l'étape de la décision d'enquêter, l'équité procédurale se situe à l'extrémité inférieure du spectre et se limite au droit de présenter des renseignements et des documents justificatifs (*Gordillo c Canada (Procureur général)*, 2019 CF 950 au para 59, citant *Gupta c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 211 au para 31, portant sur une décision d'enquêter au titre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, LC 2005, c 46, conf par *Gordillo c Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 23).

[18] Je juge qu'en l'espèce, le degré d'équité procédurale qui s'applique se situe à l'extrémité inférieure du spectre.

[19] La prétention selon laquelle les préoccupations en matière de santé et de sécurité méritent une attention différente ou spéciale lorsque la décision de ne pas enquêter est fondée sur l'alinéa 129(1)b) du Code ne me convainc pas. La décision de ne pas enquêter prise pour l'une des raisons prévues au paragraphe 129(1) met fin au droit de l'employé de refuser de travailler (paragraphe 129(1.2) du Code). Bien que je sois prêt à accepter, sans trancher, que le régime législatif peut exclure la possibilité d'interjeter appel dans certains cas, l'effet immédiat d'une décision de ne pas enquêter est, du point de vue de la santé et de la sécurité, le même dans tous les cas : l'employé ne peut plus refuser de travailler.

[20] Le Code prévoit également les renseignements et les rapports à remettre au délégué du ministre après le renvoi de l'avis de refus de travailler au Programme du travail. Là encore, les exigences prévues par le régime législatif ne sont ni différentes ni uniques lorsque le délégué du ministre conclut que le refus de travailler est futile, frivole ou vexatoire.

[21] J'ai tenu compte des cinq facteurs non exhaustifs que la Cour suprême du Canada a jugé pertinents pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale dans l'arrêt *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 [*Baker*]. La décision d'enquêter suppose l'exercice d'un vaste pouvoir discrétionnaire dans le contexte d'un processus établi qui est ni de nature judiciaire ni contradictoire. Le décideur du Programme du travail est externe à l'employeur et bénéficie des rapports produits dès les premières étapes de l'enquête.

Ces facteurs m'amènent à conclure qu'à l'étape de la décision d'enquêter en application du paragraphe 129(1) du Code, l'obligation d'équité procédurale est minimale. L'absence de procédure d'appel lorsque le refus est jugé futile, frivole ou vexatoire ne change en rien mon opinion.

[22] Je suis également convaincu qu'en l'espèce, l'équité procédurale à laquelle M. Burlacu avait droit a été respectée. On a communiqué avec M. Burlacu et on lui a donné l'occasion de présenter de brèves observations. Bien que ces observations ne figurent pas au dossier certifié du tribunal, la raison du refus est résumée dans les renseignements généraux fournis au délégué du ministre. Ces renseignements comprennent notamment une courte citation tirée d'un courriel joint aux observations de M. Burlacu.

[23] Le point de vue de M. Burlacu selon lequel l'obligation d'équité exige qu'il ait l'occasion d'examiner et de commenter les documents préparés pour le délégué du ministre n'est pas sans fondement. Dans certains cas, il est fort possible que l'obligation d'équité exige que tous les documents présentés au décideur du Programme du travail soient d'abord communiqués à l'employé pour qu'il les examine et les commente. Cependant, en l'espèce, les documents que M. Burlacu avait le droit, selon lui, d'examiner et de commenter résumaient les renseignements et les circonstances concernant le refus et ne contenaient aucun renseignement dont il n'avait pas connaissance. Ces faits ne soulèvent aucun manquement à l'équité procédurale.

[24] Dans les circonstances, le droit de M. Burlacu de présenter des renseignements et des documents justificatifs ainsi que l'occasion de faire une déclaration respectaient l'obligation d'équité.

[25] Par ailleurs, je suis d'avis que la participation de l'agent des affaires du travail au dossier du premier refus de travailler exercé par M. Burlacu ne soulève aucune question grave de conflit d'intérêts. Une crainte raisonnable de partialité prend naissance lorsqu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique croirait que, selon toute vraisemblance, une affaire n'aura pas été tranchée de façon équitable (*Baker*, au para 46). En l'espèce, l'agent des affaires du travail n'était pas le décideur. De plus, aucun fondement pratique ou réaliste ne permet de conclure que la participation de l'agent à l'affaire connexe, dont le dossier révèle qu'il a seulement exécuté des tâches courantes, mènerait à une décision inéquitable en l'espèce.

B. *La décision est déraisonnable*

[26] M. Burlacu soutient que le fait que le délégué du ministre ne se soit pas attaqué aux questions clés soulevées dans son avis de refus de travailler rend la décision déraisonnable. Plus particulièrement, il fait valoir que, dans sa conclusion selon laquelle les mesures de séparation antérieures demeuraient en place, le délégué du ministre n'a tenu compte ni de ses observations sur cette question ni de l'élément de preuve médicale qu'il avait présenté pour démontrer son incapacité à travailler sous l'autorité du directeur.

[27] Le défendeur soutient que la décision du délégué du ministre commande la retenue. Le délégué du ministre n'était pas tenu de se pencher sur chaque question soulevée, et il était raisonnable de conclure que l'établissement d'un lien hiérarchique indirect n'était pas suffisant pour justifier une enquête. Le défendeur soutient que le fait de ne pas avoir tenu compte de l'élément de preuve médicale de M. Burlacu ne rend pas la décision déraisonnable, puisque cet élément de preuve n'était pas important au vu de la conclusion du délégué du ministre selon laquelle M. Burlacu demeurait suffisamment séparé de son ancien directeur.

[28] La décision du délégué du ministre repose sur la conclusion expresse suivante :

[TRADUCTION] « Les mesures antérieures demeurent en place. Ainsi, l'employé continue de n'avoir aucun contact direct avec le directeur. » Bien que cette affirmation puisse être techniquement exacte, elle ne tient pas compte du fait que ces « mesures antérieures » permettaient non seulement à M. Burlacu d'éviter tout contact direct, mais faisaient également en sorte qu'il y avait absence de tout contact, ce qui est plus pertinent compte tenu du contexte du deuxième refus de travailler. Lorsque la première décision d'« absence de danger » a été rendue, M. Burlacu ne faisait pas partie de la chaîne de gestion du directeur.

[29] Au deuxième refus de travailler, la préoccupation de M. Burlacu n'était pas d'avoir un contact direct avec le directeur. Il reconnaissait que c'était son gestionnaire, et non lui, qui relevait du directeur. La question portait sur le contact avec le directeur par l'entremise de son gestionnaire. Là encore, il s'agissait de tout contact, et non de contact direct. Le délégué du ministre ne s'est pas penché sur cette importante distinction, qui était en fait à l'origine du

deuxième refus de travailler. Il est difficile de savoir si le délégué du ministre a réellement compris la position de M. Burlacu, ce qui rend la décision déraisonnable.

[30] L'élément de preuve médicale était une note manuscrite rédigée par un médecin portant que M. Burlacu ne pouvait en aucune circonstance travailler sous l'autorité du directeur. L'avis médical est d'ordre général et ne se limite pas aux situations de contact direct ou de supervision. Bien qu'il semble être fondé uniquement sur ce que rapporte M. Burlacu au médecin, il s'agit d'un élément de preuve directement pertinent et de nature à appuyer la position de M. Burlacu. Le fait que le délégué du ministre n'en a pas tenu compte renforce ma conclusion selon laquelle la décision est déraisonnable.

[31] M. Burlacu a soulevé d'autres questions qui rendent, selon lui, la décision déraisonnable. Compte tenu de ma conclusion ci-dessus, je n'ai pas besoin de les examiner.

C. *Devrait-il y avoir un verdict imposé?*

[32] M. Burlacu sollicite une ordonnance imposant une enquête au titre de l'article 129 du Code. Il affirme que le résultat est inévitable et que le renvoi de l'affaire fait intervenir des considérations énoncées par la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov*, notamment les délais et l'équité envers lui (*Vavilov*, au para 142).

[33] La Cour suprême reconnaît qu'un verdict imposé est parfois approprié. Elle souligne toutefois qu'en règle générale, les cours de justice doivent respecter la volonté expresse du législateur et laisser aux décideurs administratifs mandatés à cette fin le soin de rendre les

décisions (*Vavilov*, au para 142; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Yansane*, 2017 CAF 48).

Un verdict imposé constitue « un pouvoir exceptionnel ne devant être exercé que dans les cas les plus clairs [...]. Ce pouvoir doit rarement être exercé dans les cas où la question en litige est de nature essentiellement factuelle » (*Canada (Ministre du développement des ressources humaines) c Rafuse*, 2002 CAF 31 au para 14).

[34] En l'espèce, les questions en litige sont factuelles, et la preuve au dossier ne démontre pas de façon concluante qu'il n'y a qu'une seule conclusion ou issue possible. Les circonstances de l'espèce ne donnent pas non plus à penser qu'un verdict imposé est nécessaire pour répondre aux principales préoccupations concernant l'équité ou les délais. Par conséquent, je refuse d'ordonner une enquête au titre de l'article 129 du Code.

VI. Conclusion

[35] Pour les raisons qui précèdent, la demande est accueillie, et l'affaire est renvoyée à un autre décideur pour nouvelle décision.

[36] M. Burlacu sollicite les dépens; je lui accorderai le montant de 250 \$ au titre des dépens, honoraires et débours compris.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-1957-19

LA COUR STATUE :

1. La demande est accueillie.
2. L'affaire est renvoyée à un autre décideur pour nouvelle décision.
3. La somme globale de 250 \$ est accordée au demandeur au titre des dépens.

« Patrick Gleeson »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sophie Reid-Triantafyllos

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1957-19

INTITULÉ : ALEXANDRU-IOAN BURLACU c LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 18 JANVIER 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE GLEESON

DATE DES MOTIFS : LE 24 AOÛT 2022

COMPARUTIONS :

Alexandru-Ioan Burlacu

POUR LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Peter Doherty

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR